



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 2996

UCHWAŁA NR 178/G253/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XVI/116/2016 Rady Gminy Ostaszewo z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na realizację zadań proekologicznych

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

.. W dniu 15 lipca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XVI/116/2016 Rady Gminy Ostaszewo z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na realizację zadań proekologicznych. Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 11 sierpnia 2016 r.

Badaną uchwałą Rada Gminy Ostaszewo przyjęła "Regulamin przyznawania i rozliczania dotacji celowej na realizację zadań proekologicznych", w którym określiła zasady oraz tryb postępowania o udzielenie podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku dotacji celowej na wykonanie zadań proekologicznych polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków i bezodpływowych zbiorników na ścieki (§ 1 i 2 uchwały).

Podejmując badaną uchwałą Rada Gminy powołała się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Ostaszewo zdecydowała, że: "o dofinansowanie mogą ubiegać się osoby mające uregulowane zobowiązania wobec Gminy."

Także w załączniku Nr 1 do badanej uchwały stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej na realizację zadania proekologicznego Rada Gminy Ostaszewo postanowiła, że do wniosku należy załączyć "oświadczenie o braku zobowiązań finansowych wobec Gminy."

Zdaniem Kolegium tut. Izby postanowienie to wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji.

W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Kolegium tut. Izby zauważa, że organ stanowiący podejmujący akty prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w ww. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi przepis art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

Należy zatem wskazać, że brak jest przepisów upoważniających Radę Gminy Ostaszewo do wprowadzania zapisów uzależniających (warunkujących) przyznanie dotacji celowej wynikającej z przepisu art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska od uregulowania przez wnioskodawcę zobowiązań finansowych wobec gminy.

W świetle powyższego Rada Gminy, wprowadzając do uchwały kwestionowane zapisy, przekroczyła przysługujące jej kompetencje do podjęcia badanej uchwały.

Ponadto w § 4 ust. 4 i 5 badanej uchwały Rada Gminy Ostaszewo uchwaliła, że:

"4. Ustala się dofinansowanie w wysokości do 50% całkowitych kosztów inwestycji, z czego:

1) indywidualnej oczyszczalni ścieków, nie więcej jednak niż 3.000,00 zł,

2) indywidualnego bezodpływowego zbiornika na ścieki, nie więcej jednak niż 2.000,00 zł.

5. W przypadku budowy grupowej oczyszczalni ścieków lub grupowego bezodpływowego zbiornika na ścieki (dla więcej niż jednego właściciela) dofinansowanie wynosi do 50% kosztów realizacji zadania, nie więcej jednak niż 2.000,00 zł na jednego właściciela."

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że przyznana dotacja wynosi "do 50%" całkowitych kosztów inwestycji, nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości udzielanej dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa w wyżej cytowanym art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12 (opubl. w CBOSA), stwierdzając, że: "Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: "wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50 % udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż ...", które to zapisy - jak wskazuje praktyka - są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...)" .

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa" (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto w § 4 ust. 6 badanej uchwały Rada Gminy Ostaszewo zdecydowała, że: "Dofinansowanie udziela się na wniosek, do którego należy dołączyć kopie dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości zabudowanej - oryginały do wglądu, w przypadku budynku, do którego prawo własności posiada kilka osób, nadto należy dołączyć zgodę wszystkich właścicieli lub stosowną uchwałę wspólnoty." Rada Gminy umieściła też wymóg załączenia do wniosku o udzielenie dotacji kserokopii: "dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości zabudowanej - oryginał do wglądu".

Z treści ww. zapisów uchwały wynika, że dotacje mogą uzyskać podmioty, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości. Powyższy wymóg dotyczy zatem także wspólnot mieszkaniowych, ujętych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy Prawo ochrony środowiska, które nie posiadają tytułu prawnego do nieruchomości.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ograniczenie przez Radę Gminy możliwości zgłaszania zadań do dofinansowania z zakresu ochrony środowiska wyłącznie w odniesieniu do podmiotów, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości, stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 w zw. z art. 403 ust. 5 oraz w zw. z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt I SA/Łd 636/15): "Rada miejska nie może zawęzić ustawowej kategorii podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych do "podmiotów posiadających tytuł prawny do dysponowania nieruchomością położoną na terenie miasta", gdyż także wspólnoty mieszkaniowe (pomimo tego, że nie posiadają tytułu prawnego do "dysponowania" nieruchomością w szerokim znaczeniu tego słowa) mogą spełnić kryteria dofinansowania inwestycji (...).".

W ww. wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził także, że: "Art. 3 pkt 41 Prawa ochrony środowiska definiuje pojęcie "tytuł prawny", przez który należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. (...) Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2014 r. o sygn. akt VI ACA 980/13 wskazał, iż zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), pojęcie wspólnoty mieszkaniowej jest używane w ustawie jako synonim ogółu właścicieli lokali. Wspólnota mieszkaniowa jest podmiotem prawa cywilnego (ułomną osobą prawną), należy jednak podkreślić, że charakteryzuje się cechami różniącymi ją nie tylko od osób prawnych, ale także od innych osób ustawowych, w szczególności od handlowych spółek osobowych. Wspólnota powstaje nie na skutek czynności prawnej, lecz z mocy samego prawa, w chwili wyodrębnienia w danej nieruchomości pierwszego lokalu, którego właścicielem jest inna osoba niż właściciel nieruchomości, jej istnienie wiąże się wyłącznie ze sprawowaniem zarządu nieruchomością wspólną (art. 1 ust. 1, art. 18 i n. ww. ustawy). Jej zadaniem jest sprawne zarządzanie nieruchomością wspólną i utrzymanie tej nieruchomości w stanie niepogorszonej".

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku wykazania się tytułem prawnym do nieruchomości narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację do tych posiadających tytuł prawny, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, naruszając jednocześnie przepisy art. 403 ust. 4 w zw. z art. 3 pkt 41 tej ustawy.

Ponadto w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że Rada Gminy Ostaszewo zamieściła w § 7 ust. 6 zapis dotyczący kontroli o treści: "W ciągu 5 lat od daty przyznania dotacji sposób jej wykorzystania podlega kontroli przez Wójta Gminy Ostaszewo w szczególności polegającej na spełnieniu przez Wnioskodawcę wymogów zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1800).", a w treści załącznika Nr 1 do badanej uchwały zawarła zapis dotyczący oświadczenia o kontroli: "wyrażam zgodę na kontrolę dotowanego zadania na każdym etapie jego realizacji".

Odnosząc się do ww. zapisów uchwały Kolegium tut. Izby wskazuje, że z cytowanego wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących kontroli w przedmiotowym zakresie w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w tym również upoważnienia do składania oświadczeń w zakresie kontroli w imieniu wójta gminy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi bowiem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że uregulowanie w badanej uchwale zapisów kontrolnych stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Kolegium tut. Izby zwraca jednocześnie uwagę, że w załączniku nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Ostaszewo zamieściła wymóg złożenia oświadczenia przez wnioskodawców składających wnioski o udzielenie dotacji o treści: "wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych , dla celów związanych z procedurą udzielania dotacji celowej na realizację zadania proekologicznego, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych."

W przepisie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922) wymienia się przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Powyższy przepis wskazuje zgodę - jako jedną z kilku przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa lub gdy jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się ("dodatkowo", "na wszelki wypadek") o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (podobnie: J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 405).

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej w
Gdańsku

Józef Orłowski